



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van Economische Zaken
De Heer ir. M.H.P van Dam
Staatssecretaris van Economische Zaken
Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon
Prof. ir. E.A.J. Luiten
M 06 109 49 546
eric.luiten@rijksoverheid.nl

Kenmerk
RBM/CRa20160816

Datum 16 augustus 2016

Betreft CRa-advies over de vergroening van het GLB

Zeer geachte heer van Dam, excellentie,

Op verzoek van directeur-generaal Hoogeveen van uw ministerie breng ik met genoegen advies uit over de wijze waarop de 'vergroening' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ten goede kan komen aan de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap. Voorliggend gevraagd advies is aangekondigd in de brief die uw voorgangster mw. Dijkzma in december van 2014 aan de Tweede Kamer stuurde en is bedoeld als input voor de evaluatie van het GLB.

In uw discussiepaper 'Food of the future – the future of food' lees ik de Nederlandse behoefte aan meer inzet op een groenere, duurzamere en gezondere bedrijfsvoering. De context van de agrarische productie is in de loop der jaren veranderd doordat landbouw en voedselvoorziening een internationaal karakter hebben gekregen en deels zijn geïndustrialiseerd. Door toenemende welvaart is de consumptie wereldwijd enorm toegenomen. In de voedselproductie is de keten - waarin de boer zelf tegelijkertijd een wezenlijke maar relatief kleine speler is - bepalend geworden. De consument kijkt kritisch naar het productieproces: een brede onderstroom bij burgers en ondernemers in Nederland vraagt om een verbreding en verdieping van het begrip ecologische houdbaarheid door dit meer te motiveren vanuit een zorgvuldiger omgang met schaarse grondstoffen. Ook de maatschappelijke behoefte aan gegarandeerd eerlijk en gezond voedsel is een uiting hiervan. U pleit er voor het GLB te benutten om beter met deze veranderende opgaven om te gaan. Enkele aspecten die ik in uw paper lees: Het stimuleren van een sterkere markt oriëntatie om de behoefte aan inkomenssteun te verminderen; een omvorming van inkomenssteun naar steun voor het realiseren van bredere maatschappelijke opgaven; het koppelen van de vergroening aan

klimaatdoelen en een perspectiefverschuiving van de primaire producent naar de totale voedselketen. Voorliggend advies sluit goed aan op deze gedachtegang. Het GLB kan en moet een veel wezenlijkere rol spelen in de ontwikkeling van een maatschappelijk en landschappelijk stabiel platteland.

Het advies is tot stand gekomen op basis van verschillende discussies met betrokkenen en belanghebbenden, onder meer in het kader van de twee NatuurToppen en tijdens een bijeenkomst vorig jaar van gebiedscollectieven voor Agrarisch Natuurbeheer in Lunteren. Ter onderbouwing van de landschappelijke invalshoek heb ik bureau WING uit Wageningen eerder gevraagd ontwerpend onderzoek te doen naar de landschappelijke effecten van verschillende uitvoeringsscenario's van de vergroening van het platteland ("GLB als drijvende kracht voor landschapskwaliteit", 2014). Proefgebieden waren de Veenkoloniën en de Hoeksche Waard. Daarnaast heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed door de voormalige DLG laten onderzoeken hoe de bescherming van ruimtelijke patronen en objecten in het landelijke gebied zou kunnen profiteren van de vergroeningsopgave ("Kansen voor cultuurlandschappelijk erfgoed in het GLB", 2014). Ook heb ik gebruik gemaakt van de evaluatie van de provinciale natuurbeheerplannen door Alterra ("Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer", 2015).

Diagnose

Het GLB-beleid zoals dat per 1 januari 2016 is gestart met de daarin vastgelegde clausules met betrekking tot vergroening en agrarisch natuurbeheer is een flinke stap vooruit in de Europese ambitie om de landbouw een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid te geven voor de kwaliteit van het platteland. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat dit beleid alle kenmerken vertoont van een zwaar bevochten onderhandelingsresultaat. De regels en criteria op basis waarvan boeren zich kwalificeren voor inkomenssteun en voor bijdragen aan plattelandsontwikkeling zijn veelomvattend en complex. Het vergt een goed ingelezen oog en een grote administratieve affiniteit om te doorgronden hoe het afgesproken stelsel het cultuurlandschap gaat beïnvloeden. Wat mij daarbij in het bijzonder zorgen baart is dat het Nederlandse cultuurlandschap ondanks hoge investeringen de komende decennia waarschijnlijk niet of nauwelijks zal profiteren van dit onderhandelingsresultaat. De vergroening uit pijler 1 beschermt het typisch Nederlandse aanzicht met blijvend grasland in (veen)weidegebieden, maar zal in akkerbouwgebieden naar verwachting nauwelijks bijdragen aan een versterking van de biodiversiteit of landschappelijke kwaliteit door de massale inzet op de optie vanggewas.



Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
16 augustus 2016

Kenmerk
RBM/CRa20160816

Het agrarisch natuurbeheer uit pijler 2 neigt nog steeds naar sectorale blauwdrukplanning met weinig ruimte om middels principes als inpassing, meekoppeling en uitwisseling onderdeel te worden van een meer integraal geformuleerde gebiedsopgave. De geringe landschappelijke vertaling van de voorwaarden uit pijler 1 en de kwantitatieve vertaling van de opgave en de strikte focus op biodiversiteit uit pijler 2 impliceert een benadering van het platteland die op gespannen voet staat met de algemeen aanvaarde betekenis van landschap als samenhangende topografie waarin niet alleen de optimale agrarische gebruiksruimte en de sectoraal geformuleerde ecologische parameters relevant zijn, maar waarin ook regionale occupatiegeschiedenis en de *couleur locale* tot expressie komt, openluchtrecreatieve toegankelijkheid moet worden gewaarborgd, waterbeheer cruciaal is voor de gezondheid en veiligheid van mens, plant en dier en schoonheidservaringen mogelijk moeten blijven. De weinig flexibele sectorale insteek verhoudt zich slecht tot een vanuit oogpunt van ruimtelijke/ landschappelijke kwaliteit gewenste integrale benadering om tot duurzamere ruimtelijke arrangementen voor gebieden te komen.



Landschappelijke kwaliteit is gebaat bij een zekere organisatie van het ruimtelijke handelen, op een schaal die refereert aan de factoren die een gebied zijn karakter verschaffen en met een levensduur die voldoende is om de groene dooradering (nat én droog) tot wasdom te laten komen. De wijze waarop in ons land de operationalisering van de vergroening en het agrarisch natuurbeheer is uitgewerkt zal die kwaliteit niet versterken en zelfs mogelijk verzwakken. Er is mijns inziens nu onvoldoende stimulans ingebouwd om de vergroening en het agrarisch natuurbeheer daadwerkelijk significant te laten bijdragen aan een duurzame versterking van landschappelijk relevante structuren en patronen. De naar verwachting zeer beperkte inzet op maatregelen met een landschapsvormende component in combinatie met de bovengrens van maximaal 10 deelnemende boeren bij de samenwerking voor pijler 1 werkt landschappelijke fragmentatie en lage ecologische rendementen in de hand. En de contracten die boerencollectieven afsluiten met de provincies in het kader van pijler 2 belopen een periode van zes jaar; dat is niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van een stabiel evenwicht tussen agrarische bedrijfssystemen en natuurwaarden. De ecologische legitimatie voor de vergroening lijkt te zijn ingekaderd door de strikte focus op het **seizoen** als eenheid van tijd en op het **perceel** als eenheid van maatvoering.

Visie: het belang van opschaling en planvorming

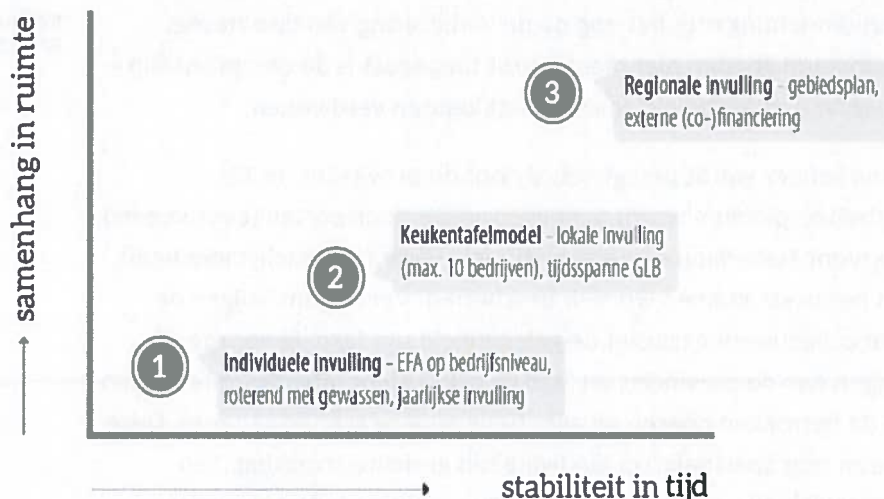
In de eerder genoemde rapportage van WING zijn voor de uitvoering van pijler 1 drie scenario's uitgewerkt: respectievelijk individuele invulling, keukentafelmodel en regionale benadering. In onderstaand diagram is de hypothese geïllustreerd dat bij een hogere graad van samenwerking en een gedifferentieerde taakverdeling de landschappelijk effecten van pijler 1 significant toenemen. Uit de schetsen voor de twee proefgebieden blijkt een structurele verbetering voor het landschap alleen haalbaar als opschaling, afstemming, samenwerking en planvorming op gang komt.



Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
16 augustus 2016

Kenmerk
RBM/CRa20160816



Dat laatstgenoemde aspect planvorming verdient nadere beschouwing. Daarbij is het goed even terug te kijken naar de jaren '80, '90 en '00 waarin er, gemotiveerd vanuit een top-down planningstraditie, een valide rolverdeling bestond op het vlak van landschapszorg tussen Rijk, provincies en gemeenten. Niet om hier op terug te grijpen, maar om te kijken welke elementen nog steeds behulpzaam kunnen zijn in de huidige tijd waarin de energieke samenleving geacht wordt met bottom-up initiatieven te komen om overheidsdoelen te verwezenlijken. Op centraal niveau werden op de schaal van de zeven belangrijkste landschapstypen zogenaamde Toekomstverkenningen samengesteld, op basis waarvan provincies Landschapsstructuurplannen uitbrachten. Daarin werd feitelijk de afstemming tussen agrarische en ecologische ontwikkeling vastgelegd, onder meer als onderlegger voor de uitvoering van de Relatienota. Die rapportages vormden op hun beurt het kader voor gemeentelijke Landschapsbeleidsplannen, soms de basis voor subsidies aan landschapsbeheer, soms een bouwsteen voor landinrichting en vrijwel altijd een uitwerking van bestemmingsplannen voor het buitengebied.

Dit stelsel heeft enige jaren met succes gefunctioneerd. Het heeft geleid tot vrijwel landsdekkend landschapsbeleid van overheidswege. Het succes werd mede bepaald door het feit dat gemeentebestuurders, landschapsbeheerders, boerenorganisaties, erfgoedzorgers en recreatieondernemers het met elkaar eens moesten worden en gezamenlijk een beeld van de landschappelijke hoofd- en bijzaken produceerden.

Nu het traditionele subsidieregime gericht op landschapsbeheer en –onderhoud is uitgedund en de landinrichting met het oog op de verbetering van de externe, fysieke productieomstandigheden niet meer wordt toegepast is de oorspronkelijke grondslag onder het landschapsbeleid zoals we het kenden verdwenen.

Het agrarisch natuurbeheer wordt geregisseerd door de provincies. In 12 provinciale natuurbeheerplannen wordt aangegeven welke doelsoorten (overwegend vogelsoorten) waarvoor Nederland een internationale verantwoordelijkheid heeft, op welke plaatsen het beste kunnen worden beschermd. Vervolgens krijgen de circa 40 opgerichte collectieven exclusief de gelegenheid om ‘aan de voordeur’ offerte uit te brengen aan de provincies en ‘aan de achterdeur’ afspraken te maken met de leden c.q. de betrokken boeren en eventuele andere grondeigenaren. Deze plannen hebben een zeer specifieke op biodiversiteit gerichte strekking. Ten tweede is er de mogelijkheid van toekenning van directe inkomenssteun voor (kleine groepen van) boeren, onder voorwaarden zoals gewasdiversificatie, blijvend grasland, de teelt van vanggewassen en de inzet op *ecological focus areas*. Collectieven kunnen ook bij deze vergroeningsmaatregelen een rol nemen in de onderlinge afstemming. Als derde wordt de grondeigenaren en collectieven gesuggereerd hun inkomens aan te vullen met diensten in het kader van de inmiddels urgente wateropgave in opdracht van de waterschappen.



Begrenzing van de circa 40 agrarische collectieven (kaartbeeld 30 juli 2015).



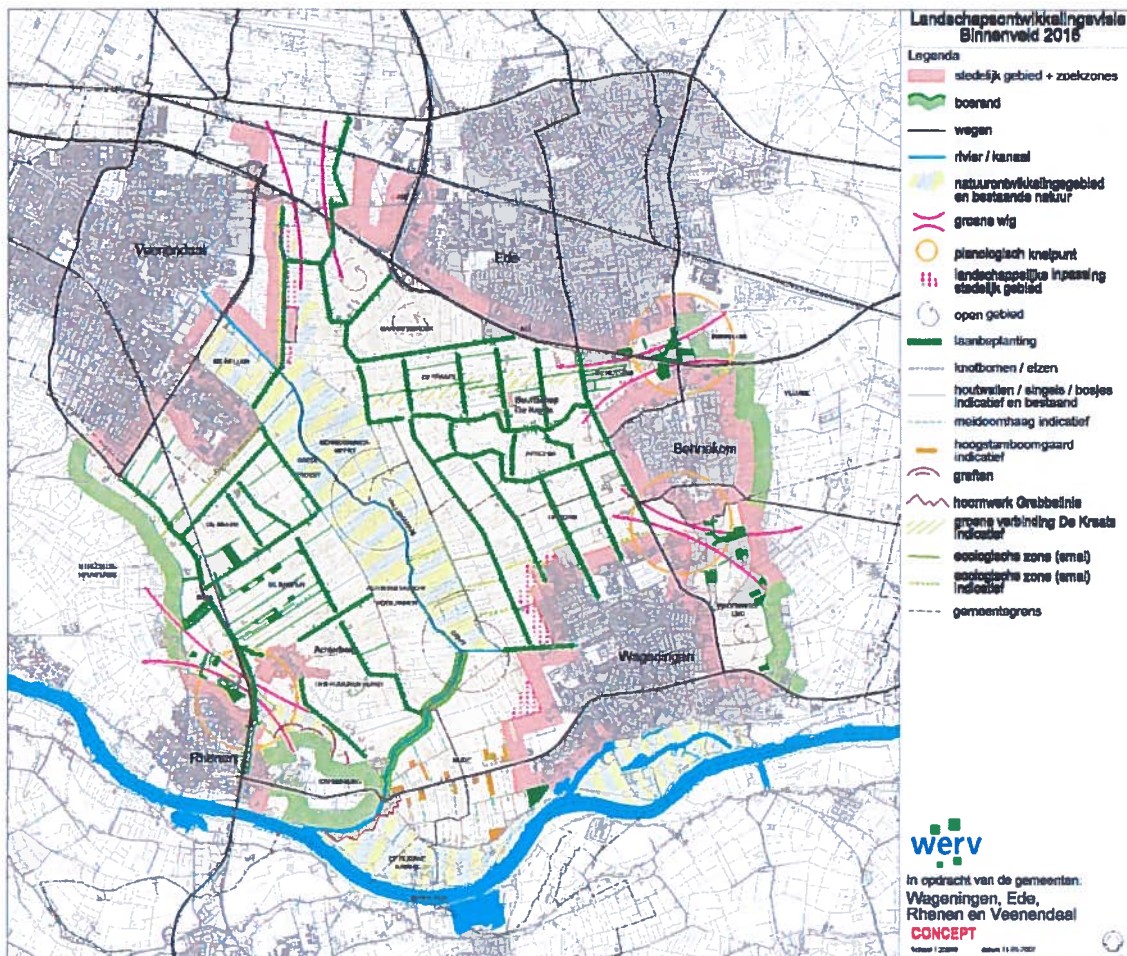
Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
16 augustus 2016

Kenmerk
RBM/CRa20160816

In principe kunnen collectieven het inkomstenpakket verder uitbreiden met grondgebonden diensten zoals groene recreatieve arrangementen in het kader van stedelijke uitloop en gezondheid, versterking van het cultuurlandschap als onderdeel van streekbranding en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in het algemeen ten behoeve van het vestigingsklimaat. Dit roept de vraag op of samenwerkende boeren en regionale groene collectieven niet gebaat zouden zijn bij een modernisering van het fenomeen van de landschapsbeleidsplannen als belangrijkste bestanddeel van hun offertes. Een integraal ruimtelijk plan als basis voor het contract aan de voorkant en meer vrijheid in de realisatie door 'de energieke samenleving' aan de achterkant. Ruimtelijke planvorming maakt het mogelijk langetermijndoelen en kortetermijnactiviteiten te onderscheiden, de balans tussen bescherming en ontwikkeling voor een groot gebied vast te leggen, inspanningen in pijler 1 en pijler 2 inhoudelijk en territoriaal op elkaar af te stemmen en - last but not least - een bredere scope van landschappelijke kwaliteit op het spoor te komen en bij de realisatie daarvan zo nodig en mogelijk ook andere partijen te betrekken. Vergroening roept, met andere woorden, een proces van gebiedsontwikkeling op dat planmatige inspanningen vergt. De ontwikkeling van een rol voor de collectieven als gebiedsregisseur vraagt zeker de eerste jaren wel een professionele ondersteuning van de collectieven. De ondersteuning door SCAN zou voorlopig gecontinueerd kunnen worden en uitgebreid met meerdere disciplines, waaronder gebiedsontwikkeling en ruimtelijk ontwerp.

De huidige begrenzing van collectieven lijkt in de meeste gevallen gebaseerd op (provinciale) bestuurlijke logica. Om het landschappelijk rendement van de inspanningen van collectieven te vergroten is het interessant te onderzoeken of robuuste – soms provinciegrensoverschrijdende - landschappelijke systemen niet leidend kunnen zijn voor de begrenzing. Nu is het enige provinciegrensoverschrijdende collectief de Stichting Alblasserwaard – Vijfheerenlanden.



Landschapsbeleidsplan uit 2007 voor het Binnenveld, met een vooruitblik naar 2015.

Het hier afgebeelde Landschapsbeleidsplan schetst een breed, meerjarig perspectief op een samenhangend, inter-stedelijk landschap tussen de Utrechtse Heuvelrug, de Nederrijn en de Veluwerand. Uit de legenda blijkt de inzet op veel meer landschappelijke aspecten dan alleen het ecologische en de oproep aan meer partijen om samen op te trekken.



Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
16 augustus 2016

Kenmerk
RBM/CRa20160816

Het pleidooi voor een bredere benadering van de vergroeningsvoorwaarden, een flexibeler invulling van het agrarisch natuurbeheer en een verbreding van de gebiedsopgave kan wellicht ook een positieve bijdrage leveren aan de risico's die besloten liggen in de min of meer gesloten verhouding tussen de provincie als opdrachtgever en het boerencollectief als opdrachtnemer. Om redenen van efficiency lijkt het logisch om als eerste de eigenaren/gebruikers van de grond te vragen om de noodzakelijke inrichtings- en beheerinspanning te kwantificeren en begroten. Maar een terugvaloptie voor het geval dat de partijen het niet eens worden is er niet. In het uiterste scenario blijven gebieden zonder beheer en lopen boeren hun subsidie voor natuurbeheer mis. Dat vergt vooral een zeer sterke ruggengraat van de kant van de publieke sector, want het gaat om grote hoeveelheden publiek geld. Het andere nadeel van de gedwongen winkelnering is dat de collectieven alleen zullen leveren wat ze kunnen en willen overzien en wat zich laat verenigen met hun bedrijfsvoering. Bij gebrek aan een concurrerende partij zullen innovatieve oplossingen of kwalitatieve meerwaarden niet snel worden opgebracht. Het ontbreken van een concurrentiegericht dialoog tussen een kaderstellende opdrachtgever en een aantal gekwalificeerde gegadigden maakt een doorontwikkeling (inclusief verbreding) van het stelsel niet snel aannemelijk. Het is voorstelbaar dat verbreding van de opgave een stimulans is voor een meer innovatieve en kwalitatieve invulling door het boerencollectief.

Advies

- 1 Structureer de evaluatie van de effectiviteit van de GLB-vergroening met inachtneming van het feit dat ze ten goede moet komen aan landschappelijke kwaliteit in bredere zin. Onderzoek daartoe op basis van de criteria landschappelijke samenhang en stabiliteit of de vergroening in dit opzicht effect sorteert.
- 2 Onderzoek of een integraal ruimtelijk plan als kader dienstbaar is aan de onderhandelingen tussen provincie, eventuele andere partijen en het collectief. Vraag de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland om samen met één of meer collectieven een pilot te starten om de effectiviteit van en het draagvlak voor een dergelijke aanpak te onderzoeken. Laat dit doen met inzet van specialisten gebiedsontwikkeling en ruimtelijk ontwerp, van de directie Nationale Programma's, team Gebied en Ruimtelijke Ontwikkeling.

3 Onderzoek de mogelijkheid om landschappelijke systemen leidend te laten zijn voor de begrenzing van collectieven.

Datum
16 augustus 2016

Kenmerk
RBM/CRa20160816

Het College van Rijksadviseurs is graag bereid om u bij de opzet van de evaluatie en de inzet van landschappelijke planvorming daarbij met raad en daad bij te staan.

Hoogachtend en met een hartelijke groet,

Namens het College van Rijksadviseurs,



Eric Luiten

Rijksadviseur voor Landschap en Water